

教育委員会の点検及び評価に関する試論

沖 清 豪

1. 課題設定

本稿は近年の教育改革における一つの論点である教育委員会改革に関連して、教育委員会に求められている「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価」の現状を概観し、その外部評価を踏まえたPDCAサイクルの稼働状況の在り方について検討するものである。

現在、時に地方行政改革の議論において、あるいはいじめなどの問題が生じるたびに、教育委員会（教委）が批判の対象となっている。特に近年その批判は強まっており、廃止論も主張されている⁽¹⁾。しかし、歴史的に地方教育行政を捉え直した場合、教育委員会批判はそれ自体、決して目新しいものとはいえない。

1948年に制定された教育委員会法の下で創設された教育委員会は、1956年施行の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）によって修正され、種々の改革が進められつつ現在まで存続している。すでにこの段階で教育委員会の機能や委員の資格・構成をめぐる議論が行われていたのであり、歴史的には教育委員会は絶えず批判にさらされてきたと言えるであろう。

とりわけ、1984年から1987年にかけての臨時教育審議会答申では教委が本来の機能を失っていると指摘され、また東京都中野区で教育委員の準公選制が4回にわたり実施されるなど、1980年代には教委改革が盛んに議論されていた。戦後教育委員会制度の創設からこの時期までの改革の背景には、教育行政の一部として教育委員会が機能不全を起こしているとの批判や、地方分権を想定されているはずの市町村教育委員会が実際には機能しておらず、当初の素人統制という役割が改めて注目されたことが注目される。

しかし1990年代後半からは地方分権一括法の議論や中央教育委員会における地方教育行政の改革をめぐる議論を通じて地方教育行政の各種改革が進められ、中央行政との関係でみれば、教育委員会に関しても一定の機能が移譲された。にもかかわらず、教委批判は2000年代に入ってから、さらに強まっているようにも感じられるのである。近年の教委批判には、地方行政内での教育委員会の独立性が批判され、一般行政と同様の組織に転換させるべきとの主張や、教育問題の改善機能が十分ではない点からの解体論などが含まれている。特に「政治的代表性と正当性をもつ首長のもとに教育行政部門を位置づけ、市民の集団的営為としての教育活動を支援すればよい」

(新藤 2002: 285) といった教育行政、具体的には教育委員会の、一般行政からの独立に関するその政治的正当性を巡る議論はくり返し提起されてきている(岡本薫 2009など)。

もちろん漸進的な改革を進める試みも行われてきており、教育委員会をめぐる議論がすべて厳しい批判の応酬となっているわけではない。しかしこうした改革について検証されないまま、教育の失敗についての原因を単純に教育委員会に帰するような議論に与することは賢明とはいえない。すでに、世界的な質保証国家への動向が確認される現在、教育委員会についても行政評価の一貫として、「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価」の実施が求められている。この点検状況と評価の内容が教育委員会自身による改革の議論の前提となるものとも考えられるのである。

加えて、特に検討にあたり、当該教育委員会ないし地方公共団体が設定している教育振興基本計画は点検及び評価にあたっての当初のプランに位置するものとなり、点検及び評価のサイクルを検討する場合に、基本計画の内容との関連性も考慮にいれる必要があるものと考えられる。

なお、こうした教育委員会の点検及び評価は世界的に見ても実施されつつある。例えば英国においてはすでに地方教育当局(Local Education Authority)をLA(Local Authority)へと転換するプロセスにおいて、教育委員会の機能の評価が、場合によっては個別学校にその機能を移譲し、あるいは一部の機能を民営化するといった、いわゆる新自由主義的な教育改革の一部として機能してきたという経緯がある。本稿は今後の英米を中心とした教育行政評価、とりわけ地方教育行政における点検及び評価システムの構築、検証を目的とした研究の準備としての側面を有するものとなる。

以上のような問題意識を踏まえて、本稿では以下の作業を行うこととしたい。はじめに、現在までの教育委員会をめぐる議論を確認し、その改革動向や批判をめぐる論点を確認し、新たな可能性としての「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価」の役割について確認する(2.)。次に、東京都23区のエ育委員会を対象として、「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価」の内容と各区の「教育基本振興計画」との関連性について確認する(3.)。最後に、第2節の議論を踏まえて、望ましい教育委員会の点検及び評価の在り方について整理する(4.)。

2. 教育委員会をめぐる近年の議論

本節では、教育委員会制度に関する近年の議論を確認し、特にその批判を巡る議論が何を問題にしているのか整理するとともに、そうした批判が生じる背景を検討し、近年の教育委員会改革の一つとしての点検及び評価制度の意義と課題を明らかにする。

2.1 先行研究の動向

教育委員会の制度やその機能に関する議論・批判は1950年段階でいくつかの文献を確認することができ、また本稿冒頭で確認したように1980年代の臨時教育審議会をめぐる議論の中でも確認することが可能である。こうした基礎的な議論を踏まえた上で、近年の教育委員会をめぐる議論について賛否双方の議論について概要を確認しておきたい。具体的には、(1) 現行制度に関する検証をめぐる議論、(2) 審議会答申などの政策に関する議論を見ていくこととしたい。

まず、現行制度をめぐる先行研究をみると、現行の教育委員会制度の機能をめぐる検証はいくつかの視点で継続的に実施されており、特に教育長の権限、首長との関係や選任をめぐる研究が蓄積されてきている。

例えば佐々木幸寿は市町村首長と教育庁の関係について継続的に実証研究を蓄積してきており、「首長の教育行政への関心は、首長と教育長の連携の強さによって支えられ」、「首長の教育行政への関与水準が高いことは、首長が教育委員会の職務に具体的に関与する傾向があることを意味していたが、それは、重要な施策・案件のレベルまでの関与にとどまる」(佐々木 2011:9)と、連携の重要性と首長の関与範囲をめぐる指摘を行っている。

一方、2000年の福島県三春町を端緒とする教育長の公募制導入については三上昭彦が全国の動向を調査している(三上 2007)。三上によれば、改革派の首長による公募制導入が多く、興味深い教育改革が進展する事例もある一方、種々の事情から改革が頓挫する例も少なくないようである。また特に「これまで実施された公募制においては、地域・自治体の本来の主体である住民が教育長候補者の選任過程に多様に参加し、その意向や要求を教育行政・教育政策に反映させるシステムにはなっておらず、総じて住民自治的視点は希薄であるといえる」(三上 2007:130)と主張されており、中野区のエデュケーション委員会との関係で留意すべき点であると思われる。

第二に、教育委員会制度をめぐる政策・審議会動向の検証については、特に1990年代後半から2000年代にかけての教育委員会をめぐる議論や政策動向に関して、堀内孜(2008)の整理が参考になる。堀内孜はこの間の議論の展開を「地方教育行政改革、教育委員会改革は、それまでの分権改革に沿ったものから地方教育行政における国の役割や責任を明らかにするものへと大きく転換されてきた」(堀内 2008:4)と整理する。

また教育委員会の素人統制をめぐる議論については、小川正人が素人・教育委員(会)に対して従来「市民の目線による大所高所に立ったチェック機能」が求められていたのが、近年の改革の中で、「住民・保護者の要求や異議申し立てを反映させたり政策・行政運営の是正・調整の機能」や「専門家・教育庁―事務局をリードする指導力や政策立案能力」へと変化しており、それが教育委員会制度改革とその混乱に関連していると指摘している(小川 2007:15-16)。

2.2 論点の整理

前節で整理してきた教育委員会をめぐる議論、特に批判はなぜ無くならないのであろうか。もちろん、例えばいじめ問題に対する教育委員会の対応に批判が集中するなど教育問題が十分改善されないこと、あるいは教員採用時の問題から教育委員会が不正の温床になった事例があったこと等、実際に教育委員会が機能不全を起こしていると指摘されてもやむを得ない状況に対する批判も根強いと思われるが、そうした問題だけではなく、歴史的に教育委員会が負わされてきた課題が依然として解決に至っていないという事情も無視することはできない。教育委員会の現状を確認するにあたって、こうした歴史的な事情について3点ほど指摘しておきたい。

第一に、首長などによる批判にあるように、地方行政の一部に過ぎない教育委員会の権限が大きく、首長部局からの独立性が強い一方で、責任の所在が不明確だと認識されている点が挙げられる。歴史的には教育委員会法から現在の地方教育行政の組織及び運営に関する法律への転換を通じて、すでに1950年代半ばには、教育委員会や教育委員の機能は制限を受けることになっているが、現場では首長の意向との関連で、迅速な行政改革を進めるにあたり、教育委員会自体が因習的な抵抗勢力であると捉えられる傾向も時に見られるのである。

第二に、教育委員会の構造が単純ではなく狭義の教育委員会（5名前後の教育委員）をめぐる問題と教育長を含む広義の教育委員会（事務局の機能や教育長の権限）の問題が混在していることが注目される。教育委員会批判が教育委員の機能、選出、構成、人数に焦点化される場合、すなわち狭義のテーマに焦点をあてる場合もある一方で、教育長の選出や権限、事務局の業務や実際の執行といった広義の教育委員会の機能についてもしばしば論点となっている。一般的にこうした教育委員会の二層システムは理解しがたいものであろう。

第三に、特に1990年代後半からの地方分権改革とその揺り戻しの中で、文科相の権限がかえって拡大するなど、地方分権志向の改革と中央集権的な改革とが併存しており、改革の全体像が分かりにくくなっている点を指摘できる。特に義務教育段階の公立学校教員の人事権をめぐる問題（県費負担教員の問題）など、都道府県教委と市町村教委との関係は本質的な部分にメスが入っておらず、地方分権的な改革が有効に進められない状態が続いている。

こうした批判やその背景を確認していくと、現在に置いても戦後直後の教育委員会制度導入時の精神であった「教育における地方分権化」、「教育行政の素人統制」のいずれもが、一定の改革は進められつつも十分に機能していないという問題が浮かび上がる。

もし地方分権化を志向するのであれば、教育委員の任命承認制（市町村教育委員の都道府県教委による承認など）から議会の同意に基づく首長による任命制への改革は大きな前進である。しかし分権化に関して、中央行政や都道府県教委の権限をどの程度市町村教委、ないし個別学校に移譲するかについては、十分な議論が行われてきてはいない。

一方、素人統制、すなわち教育委員会の編成を当該地域の一般市民代表から編成することは、

現在改革の中で保護者代表を教育委員に含めることなど一定の改善が進められているものの、教育委員の準公選制や公選制といった改革には結びついていない。この点に関しては、前述のように2000年代半ばに一部教育委員会において教育長の公募制導入が試みられながら、現在まで継続的に広く試みられているわけではないことも、公選制の困難さを示す事例となっている。

では、こうした批判や問題を克服するために、何が必要なのであろうか。

もし「地方分権化」をより徹底するのであれば、保護者や地域住民が学校教育に関する権利のみならず責任を負うことが必要である。そしてその制度はすでに全国的に導入されていると考えられる。すなわちそれは、学校評議員制度の導入であり、より本格的には公立学校のコミュニティ・スクールへの移行を進めて、保護者や地域住民の学校教育への直接的な関与を深めることである。アメリカのチャータースクールやイギリスにおける学校理事会の事例からも明らかなように、個別学校の自律性を高めていくことには利点も問題点もあり、導入すれば全ての教育問題が解決するわけではないが、しかし少なくとも地方分権化という改革には沿ったもの、つまり教委の権限を一定程度学校や地域住民へと移譲するものとなる。

一方、「素人統制」を厳密に実現させる方法を導入することは前述のとおり容易ではない。しかし、そもそも教育委員の任免については、法律上、すでに首長の意向を反映させる権限が認められており、首長による教育委員会に対する間接的な統制は一定程度実現していると言っているのである⁽²⁾。

さらに、広義の教委、つまり教育委員会事務局全体の活動については、2008年度からの導入が法的に求められた教育委員会の点検及び評価をより徹底して実施することで、責任体制の明確化とそれに伴う統制が一定程度実現されと考えられる。

これらの改革動向を見ると、教育委員会の改革については、すでに多様な改革がすでに進められていることが明らかである。いずれもまだ端緒にすぎたばかりで、その成果や課題、そしてそこで見つかった課題を改善していくための方策は今後も継続的に検討される必要があるだろう。その具体的事例として、最後に取り上げた教育委員会の点検及び評価の現状について、以下で具体的に検討してみることとしたい。

3. 東京都23区教育委員会における点検及び評価の現状

2節で言及したとおり、教育委員会の機能改善の一助として、教育委員会の点検及び評価が2008年度から導入されている。2010年度段階で多くの教育委員会では3回の点検及び評価が実施されていることとなり、その結果が公開されてきている。

本稿では今後の教育委員会機能改革の国際比較研究の基礎的考察として、東京都23区の区教育委員会における点検及び評価結果の現状を確認し、評価システムの適切性、とりわけ外部評価者の役割と彼らによる評価結果の活用方策について検証することとしたい。なおその際、各区で設

定することが期待されている教育振興基本計画の内容との関連も確認していくこととしたい。

3.1 点検及び評価制度と教育振興基本計画の設定まで

教育行政において自らの業務を検証するにあたってPDCAサイクルで業務全体を捉え直すことは、万全とは言えないものの一つの方策となる。その場合、何らかの形で業務計画が存在し(Plan)、計画を踏まえた業務が遂行され(Do)、その後実施された業務の妥当性が検証され(Check)、検証結果に応じた対応策が検討・実施される(Action)というプロセスを経た後、展開に応じて、従来通りの計画ないし一定の修正を加えられた計画に基づいて、次年度以降の業務が遂行されることとなる。この中で計画、ないし計画の基盤と位置づけうるものがその行政単位で策定される教育振興基本計画であり、検証とその結果に応じた対応策の検討プロセスが「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価」と呼ばれるものである。

改正教育基本法(2006年)の第17条第1項では、「政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。」と、国全体の教育振興基本計画の策定が求められており、同条第2項において、「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない」として、地方公共団体においても「その地域の実情」を踏まえた教育振興基本計画の策定が努力義務とされている。したがって、この計画が策定されている場合、必然的に「施策の総合的かつ計画的な推進」のために、実際の教育行政において計画がどの程度遂行されているのか、十分ではない場合にどのような対応策が想定されるのかを点検し、評価し、新たな計画立案へとつなげていくことが期待されている。

また、こうした点検や評価にあたっては、従来から検討・公表されてきた学校評価ガイドラインなどの精神を踏まえる限り、点検及び評価の内容を実効性のあるものにし、その結果の活用や新たな計画に結びつけていくためには、主たる点検及び評価活動自体は自己点検、自己評価として、政策遂行者自身が行うことが前提となる。さらにその結果を第三者(関係者ないし外部者)がメタ評価を行うという構造が期待されるのである(沖 2010等)。

一方、教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正(2007年)において、同法第27条に新たな条文として、「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価等」が規定された。この条文では、第1項で「教育委員会は、毎年、その権限に属する事務(前条第一項の規定により教育長に委任された事務その他教育長の権限に属する事務(同条第三項の規定により事務局職員等に委任された事務を含む。))を含む。」の管理及び執行の状況について点検及び評価を行い、その結果に関する報告

書を作成し、これを議会に提出するとともに、公表しなければならない。」とされ、(1) 教育委員会の権限に属する事務の管理及び執行の状況について、(2) 点検及び評価を行い、(3) 結果について報告書を作成し、(4) 議会に提出し、一般に公表する、というプロセスが義務化されている。さらに同条第2項において、点検及び評価の実施にあたり「教育委員会は、前項の点検及び評価を行うに当たっては、教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図るものとする。」とされ、外部者としての学識経験者の知見を活用することも制度化されることとなった。

この結果、2008年4月から原則的にすべての教育委員会は自らの教育に関する事務について点検及び評価を実施することが求められることとなっている。一般に点検及び評価のサイクルは1年を単位として実行されるものとなっているため、2010年度末時点で3回の点検及び評価が実施され、教育委員会やウェブサイト上に公表されている場合が多くなっている。

3.2 23区における教育委員会の点検及び評価

以上のような経緯を経て、点検及び評価が実施されてきている中で、本稿では特に東京23区の教育委員会の点検及び評価活動に注目した。これは、東京都教育委員会（教育庁）の元で教育委員会業務が遂行されている点で共通の部分がある一方、品川区や杉並区といった先導的な地方教育改革が進められている区とともに、歴史的経緯との関連で中野区が含まれていること、および多くの区で教育基本振興計画ないしそれに相当するものがすでに制定されていることを踏まえて選定したものである。とりわけ23事例と少数であるため、ここでの整理が日本全体の地方教育行政、教育委員会の点検及び評価の特徴を明らかにするとまではいえないものの、一定の傾向や課題を析出するにあたり適当な規模であることに基づく。

方法については、各区のウェブサイトから教育委員会に関する情報が公開されているサイトを検索し、すべての区について、(1) 最新の(2010年度を対象とした、ないし2010年度に公表された)点検及び評価の報告書を入手・閲覧し、(2) 加えて各区の教育振興基本計画に相当する文書も同一の方法で検索・入手・閲覧し、特に点検及び評価と基本計画との間の関連性について注目しつつ、基本的な傾向を読み取り類型化することとした。

収集の結果、点検及び評価の報告書は23区すべてでデータを入手することができた。一方、教育振興基本計画については表1の通りの結果となった。なおデータのアクセスは最新で2011年10月5日時点のものである。

現在議論が進行中の練馬区を除くすべての区で、教育振興基本計画ないしそれに相当する内容を含む文書が策定されていることが分かる。なお品川区、渋谷区、江戸川区については、従来から教育に特化した議論だけでなく、区の総合的・横断的な政策立案の必要性から、教育・福祉を含む広い領域を対象とした計画文書を策定していることが伺われる。

また、多くの区では2009年から10年にかけて計画を制定していることも示されている。これは

表1 東京都23区における教育振興基本計画ないし相当文書

区	名 称	制定・公表日	対象期間
千代田区	千代田区共育マスタープラン	2010年4月	5年
中央区	中央区教育振興基本計画	2010年3月	10年
港区	港区教育振興プラン	2009年9月	3年
新宿区	新宿区教育ビジョン	2009年3月	10年
文京区	文京区立小・中学校将来ビジョン	2009年3月	不明
台東区	学びのまち 台東区 アクションプラン	2009年4月	3年
墨田区	墨田教育指針	2007年12月	10年
江東区	教育推進プラン・江東	2011年3月	10年
品川区	品川区長期基本計画	2009年4月	10年
目黒区	めぐろ学校教育プラン（平成22年3月改定）	2010年4月	2から4年
大田区	おおた教育振興プラン	2009年4月	5年
世田谷区	世田谷区教育ビジョン第2期行動計画	2008年3月	4年
渋谷区	渋谷区実施計画	2010年2月	3年
中野区	中野区教育ビジョン（第2次）	2011年2月	5年
杉並区	杉並区教育ビジョン	2005年3月	5年
豊島区	豊島区教育ビジョン2010	2010年3月	5年
北区	北区教育ビジョン2010	2010年2月	5年
荒川区	荒川区学校教育ビジョン	2007年3月	5から10年
板橋区	いたばしの教育ビジョン	2008年3月	8年
練馬区	2011年度時点で検討中（審議会設置）		
足立区	足立区教育振興ビジョン	2010年4月	3年
葛飾区	葛飾区教育振興ビジョン（第2次）	2008年11月	5年
江戸川区	江戸川区長期計画	2002年7月	20年

（2011年10月5日時点 原則本文がウェブ上で公開されている。執筆者調査に基づく）

中央行政において全国的な教育振興基本計画の策定が2008年にずれ込んでいたことから、当該計画を踏まえて、地方単位での計画を立案しようとしたものと理解される。

さらに、本振興基本計画が中長期にわたる政策目標を提示するものであることから、当該目標を達成する目安となる期間がいずれの計画でも示されている。そこでは、3年から5年と比較的中期的な目標・期間を設定しているグループ、10年という長期を期間として設定しているグループと、2つの区に類型化しうることが見て取れる。目黒区のものが2年も視野にいれており、計画というには短期であるが、これは従来からある計画を随時修正する中で、一部の計画が2年程度のスパンで達成すべきものとなっていることを踏まえてのものとなっている。なお期間という

表2 外部委員の人数

人数	教委数	%
1名	3	13%
2名	8	35%
3名	11	48%
不明	1	4%

執筆者算出 出典：各区報告書に基づく

視点から見た場合、ビジョンとプランという語彙の使い分けはなされているようには読み取れない。

一方、点検及び評価の報告書の特徴として、特に外部評価者の人数およびその意見の記載方法について概要をまとめたのが表2である。

約半数の区教育委員会で3名の外部委員に評価を委嘱している一方、1名のみ委嘱という教育委員会も3区あり、それぞれに期待されている業務も異なっている。なお区内だけでも複数の区の有識者として関与している教育行政研究者が複数名いること、また国立教育政策研究所に所属する研究者が複数名関与していることも確認できる。

はじめに、評価報告書のスタイルや内容はどのようなになっているのかについて検討してみると、現状においては多くの教育委員会がその業務を網羅的に提示し、それぞれについて何らかの基準ないし指標を策定して一次評価を行っていることが読み取れる。一方で、本点検及び評価業務が3年目を迎えていること、あるいは教育振興基本計画が立案されたことに鑑み、当該計画の遂行状況の確認が中心になるべきであるとの考え方から、一部の教育委員会では評価項目の重点化が図られている。

例えば、台東区の事例を見ると、19ページと短い報告書の中で、「学びのまち 台東区 アクションプラン」との関連で2つの大項目（人権尊重の意識・態度の育成、情操教育の充実）に焦点化し、その中の個別施策について必要性、効率性、有効性で一次評価がなされ、さらに改善策などが検討・明記されている。こうした一連のサイクルで次年度以降の施策や点検項目の選定が進められていくことがPDCAサイクルの一つのあり方と考えられ、当該報告は一つのモデルと言えるであろう。

また練馬区の事例を見ると、評価対象事業はまだ78となっており、精選されているとは言い難いところがあるものの、前年度の外部委員の指摘に基づいて、評価項目がほぼ半減しており、評価項目の精選およびPDCAサイクルのCAの部分が無効に機能していることを読み取ることができる。継続的な点検及び評価実践において、こうした精選は「評価疲れ」を防ぐとともに、実効性のある評価システムを運営していくにあたって重要な方策となる。

では、こうしたPDCAサイクルの後半部分にあたるCAは各報告書で実効性のあるものとして検討され、記載されているのであろうか。これは、各項目で点検及び評価の最後に未解決の課題および次年度以降に改善・実施すべき事項として書かれている場合と、報告書全体の末尾に総合的に記載されている場合があるが、実際には十分な検討や対応策が掲載されているとは言い難い報告が多い。精粗の違いはあるものの、次年度以降に向けての改善すべき課題やその方策について記載されている報告書は6区（方策は十分な記述がないものの改善すべき課題は明示されている区を含めて7区）に留まる。

この問題は特に外部評価者の意見をどのように扱っているのかと関連し、点検及び評価が実効性のあるものとして実施されているのか、あるいは形式的にデータを提示するためのみに使用されているのかを判断するにあたって、無視できない点となる。実際に外部評価者のコメントをどのような形で報告書のどこに位置づけるかについても、報告書ごとに多様となっている。具体的には以下に示すように、大きく2つの方式が採用されている。

第1の類型は、外部評価を1次評価と2次評価の間に挿入する方式である。はじめに、教委内部部局単位で1次評価を実施し文案を作成する。その内容について外部評価者に確認してもらい、コメントを得る。教育委員会としてはこの1次評価と外部評価者のコメントを確認した上で、総合的な記述を2次（最終）評価としてまとめ、全体を報告書とする、という形である。

一方第2の類型は、教育委員会の部局単位で1次評価を実施し、その内容について教育委員会内部で総合的に評価をして、その結果を文章をまとめて2次評価に相当するものを実施したうえで、それら全体を外部評価者が確認し、必要に応じて現場での訪問・聞き取り調査も含めて、コメントを作成する、という方式である。この場合、外部評価者のコメントに対して、教育委員会としての応答・コメントが掲載されている場合とされない場合とがある。

こうした違いは、外部評価者の役割を開かれた点検及び評価であることの確認という部分に留めるのか、あるいは自己評価（1次・2次評価）のメタ評価として、外部者の意見・視点を活用し、次年度以降の施策に活かそうとしているのかといった位置づけ、考え方の違いから生じているものと理解できる。特に一部教育委員会の報告書では、外部評価者のコメントは別紙として添付されているに過ぎず、評価プロセスのいずれにも位置づけられているとは読み取れないものもあり、確かに教育委員会の点検及び評価システム構築の困難さを読み取ることもできる。

しかし他方では、例えば足立区や練馬区の事例のように、外部評価者のコメントに対して、教育委員会としての受け止め方を明文化し、さらに次年度以降の課題を析出している取組も見られる。こうした優れた取組が存在する以上、システム構築の困難さだけでなく、そもそも点検及び評価システムに対する認識・理解の違い、あるいはPDCAサイクルに基づく教育業務の改善の方策についての理解が少なくとも一部の区教育委員会では進んでいないことを示唆しているともいえるであろう。

なお、世田谷区や豊島区の事例では、外部評価者が評価項目ごとにコメントを付している。外部評価者は全体的かつ総合的なコメントを付け、一部課題について個別に言及するといった記述が一般的であるが、これらの区のように、より詳細な外部評価を試みることも、PDCAのCを明確にして、Aにつなげていくためには有効であると考えられる。

4. 望ましい点検・評価 ― 結びに代えて

4.1 望ましい教育委員会の点検及び評価の在り方

3.2で言及したように、現行の教育委員会による事務の点検及び評価について事例を絞って検討した結果、本稿では改めて点検及び評価のPDCAサイクルの有効な起動方策の必要性、および外部評価者の効果的な活用の必要性が明らかとなった。ここで明らかとなったのは、今後教育委員会の点検及び評価のシステムを改善し、より合理的な教育改善に結びつけようとするのであれば、少なくとも以下の点を考慮する必要があるということである。

第一に、評価項目の精選・焦点化である。行政機関として実施している事務をすべて網羅的に評価項目として取り上げたいという意識が働いているとも考えられるが、実際に公表され、教育委員会の実状を一般市民が確認しようとした場合に、多くの報告書は80ページにわたっており、効果的な情報公開とは言い難い。一般に教育行政の場合、毎年ルーティンに実施している業務と当該年度に特に解決すべき課題とは、少なくとも点検及び評価のプロセスにおいては、その取扱を区別すべきである。特に公開する評価報告としては、当該年度に設定されているテーマに焦点を絞って評価することが、評価後の情報発信の実効性の観点からも重要である。すでにいくつもの論考で言及されてきたとおり、何のために点検及び評価を実施するのかという観点から、教育委員会の点検および評価システムを再確認していくことも必要であろう⁽³⁾。

第二に、焦点化にあたっては、少なくとも今後は各地方公共団体単位で設定された教育振興基本計画に基づいて焦点化することが必要である。そもそもこの基本計画は中長期的な教育改革の基本設計を示すものであり、その進捗状況を確認し、課題を析出し、対応策を検討・立案することこそが、本来教育委員会の点検及び評価に期待されている活動であってしかるべきである。しかし現状では多くの評価報告書は、少なくともその主たる記載内容において当該地域の教育振興基本計画と適切に結びついているものとは言い難い。今後実践と研究両面で検討が必要な論点である。

第三に、外部評価者をメタ評価として活用していくための方策を確認する必要がある。学校評価ガイドラインでの議論からみれば、点検及び評価報告書全体を外部評価者が確認し、意見を述べるという形で評価の評価を実施することが、外部評価者の役割として期待されていると見ることもできる。しかし、CAのAの部分を担当するのが自己点検及び評価の主体である教育委員会である以上、1次評価と2次評価の間に外部評価者のコメントを位置づける方式も一定の妥当性を有している。ただし、この場合には、教育委員会は自らの点検及び評価の妥当性について、外部からの検証を十分受けているとは言い難い状況にあることを意識する必要がある、その場合少なくとも2次評価において外部評価者のコメントを有効に取り込み、今後の課題を明示することが必要となるだろう。

なお、公募制教育長経験者からは第三者評価制度を強く批判する意見も出されているが（渡邊 2008：27-28）、「教育委員会の点検・評価とその公表の義務づけについては、教育委員会が各地方自治体で首長部局から独立した組織であり、これまでその閉鎖性が問われてきたし、また現在に至る過程で露呈してきた教育委員会の機能不全から求められてきたものと理解されよう。その意味で、住民の参加も含めて主体的、自律的な取組みが望まれるところである。…（中略）…小規模な教育委員会を中心に、どのようなシステムや手法をもって効果的、効率的な評価が可能となり、いかなる改善に結び付けるかが課題とされよう」（堀内 2008：7）との指摘は留意しておく必要があるだろう。

4.2 結びに代えて

2. で言及したように、教委批判が多いといいつつ、実際には、7割以上の首長は現在の教育委員会制度を肯定的に評価していることがこれまでの各種調査で明らかになっている。

そして、より地域住民の声を反映させるシステム作りを行う取組は、すでに種々の政策・教育改革の中で進められている。教育行政と一般行政の区別はないという主張にも一定の合理性はあるが、もし両者を同一のものとして教育委員会の機能を一般行政に吸収させてしまった場合には、首長や議会の選挙のたびに教育政策が変動する可能性を排除できない。もちろん正すべきものは正すべきであるが、その判断の根拠は客観的なデータに基づいた判断となるべきであり、短期間での教育政策の恣意的な変更が生じるシステムの構築には慎重であってしかるべきである。もし教育委員会の機能（不全）を問題にするのであれば、本格的な教育改革を進めるためには一定程度の時間がかかるという現実を受け止め、教育委員会の機能のより地域への移譲と解釈できるコミュニティ・スクール制度の充実・拡大や本稿で言及した教育委員会の事務に対する点検及び評価といった近年導入された取組の状況を見守り、あるいはそうした改善活動に参加し、必要に応じて改善していくことが必要であり、先決であろう。

アカウンタビリティ（成果責任・説明責任）という考え方が日本のあらゆる公的業務に関して当然のように適用されている現在において、専門職集団に対するその責任が改めて問われているのは確かである。しかしそうした問い直しと並行して、従来からの素人統制の意義と消費者主義的改革の正当性について、改めて検証する中で、総合的な解釈が必要となっているのではないだろうか。学校・教育の質を向上させるためには、地域住民や保護者が、地方教育行政に参画すること、具体的にはコミュニティ・スクールの設置に基づいたその中での学校運営への参加が必要となる。当事者が直接関与することの先に、改めて現代における地方教育行政制度、具体的には教育委員会制度を捉え直すことができるように思われるのである。

注記

- (1) 2011年夏には大阪府において、教育委員の罷免を含む条例案提出をめぐり紛糾していたのは、記憶に新しい。
- (2) 学校教育法第7条第1項では「委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認める場合」、および第2項・第3項では委員の半数が同一政党に所属した場合に、教育委員を罷免することができると規定している。
- (3) 学校評価においても、個別学校で評価項目を策定するプロセスでは、網羅的に項目を多数羅列する傾向が見られる。埼玉県での事例として、沖（2010）や窪田他（2005）を参照。

文献表

- 岡本薫（2009）「民意で選ばれた責任主体に任せよ」『日経グローカル』（123）、24ページ
 沖清豪（2010）「学校評価を評価するーメタ評価の適用可能性」『早稲田大学大学院文学研究科紀要第1分冊』

(56)、81-96ページ

窪田眞二他（2005）『第三者評価の進め方：加須南小学校の実践』学陽書房

佐々木幸寿（2011）「市町村長の視点から見た首長―教育長との関係―市町村長に対する全国調査の分析を基にして」『教育経営研究』（17）、4-10ページ

新藤宗幸（2002）「教育行政と地方分権化―改革のための論点整理」『分権改革の新展開に向けて―東京市政調査会創立80周年記念論文集』、日本評論社、271-290ページ

堀内孜（2008）「地教行法改正と教育委員会の再生」『季刊教育法』（159）、4-10ページ

三上昭彦（2007）「教育長公募制の現状と課題―実態調査を踏まえて」『民主教育研究所年報』（8）、101-131ページ

渡邊光雄（2008）「教育委員会見直し論に欠けているもの ―公募教育長の体験を振り返り思うこと」『季刊教育法』（159）、25-33ページ